

CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

SÉANCE DU 10 JUILLET 2024

DÉLIBÉRATION N° 2024-23

AVIS DÉLIVRÉ AU MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES
PRÉALABLEMENT À L'AVIS DU PRÉFET DE RÉGION SUR LE PROJET DE CHARTE DU PROJET DU
PARC NATUREL RÉGIONAL « COMMINGES BAROUSSE PYRÉNÉES »

Le Conseil national de la protection de la nature,

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 332-1 et L. 332-2, R. 332-1 et R. 332-9 ;

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 134-2 et R. 134-20 et suivants ;

Vu l'article 52 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles R. 133-4 à R. 133-14 ;

Vu la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 2 ;

Vu le décret n°2017-342 du 17 mars 2017 relatif au Conseil national de la protection de la nature ;

Vu l'arrêté du 27 mars 2022 portant nomination au Conseil national de la protection de la nature ;

Vu l'arrêté du 10 janvier 2023 portant approbation du règlement intérieur du Conseil national de la protection de la nature ;

Entendus ses rapporteurs, Serge URBANO et Philippe FLEURY

Le Conseil est saisi par le préfet de la région Occitanie, au stade du projet de charte dans le cadre du projet de Parc Naturel Régional (PNR) « Comminges Barousse Pyrénées ».

1-Lors de la séance du 8 juillet 2024, la commission « Espaces protégés » a entendu les rapporteurs, la représentante du préfet de la région Occitanie et la délégation, composée de représentants de la Région et de l'équipe dirigeante de l'association de préfiguration.

La représentante du Préfet de Région, rappelant l'écosystème et l'historique dans lesquels se place ce projet de création de Parc Naturel Régional, souligne que l'avis d'opportunité du Préfet de région de juillet 2020 a été rendu favorable, s'appuyant sur les avis du Conseil National de la Protection de la Nature (CNP) et de la Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France (FPNRF), favorables tous

deux, et nourris par la contribution des agences et services de l'État. La représentante rappelle que la Région Occitanie a, le 25 octobre 2023, validé une première version du projet de charte et saisit le préfet sur cette dernière à la mi-décembre 2023. Cette première version, insuffisamment aboutie, a nécessité des améliorations conséquentes. A cette fin, un courrier du Préfet de région, comportant en annexe un extrait du relevé de conclusions de l'examen préalable conjoint tenu entre les services de l'État et le CNPN listant un ensemble de remarques générales et de points d'attention majeurs, avait été transmis le 15 avril 2024 à la Région Occitanie. La représentante du Préfet de Région a indiqué que la Région Occitanie avait pris la mesure de la progression nécessaire sur le projet au cours de la visite du 16 au 18 avril 2024. Une deuxième version du projet de charte a donc été transmise au début du mois de juin 2024, avec un accompagnement fort des services de la Région Occitanie et de la FPNRF aboutissant, entre autres, à une clarification de la gouvernance prévue pour le futur PNR. Ce travail a permis de donner un ancrage plus fort avec des marqueurs, une traduction opérationnelle du projet en trois axes et une restructuration du projet de charte autour d'un nombre plus restreint d'orientations et de mesures. La représentante du Préfet de Région mentionne néanmoins que le plan de parc doit faire l'objet d'un travail important, ainsi que la construction des orientations et la question des moyens humains. Elle souligne la mobilisation des équipes dans le court laps de temps entre la visite et la transmission de la deuxième version du projet de charte et la détermination de la Région Occitanie à obtenir le label PNR.

2-Examen du dossier et vote par le CNPN Plénier le 10 juillet 2024

Suite à l'audition de la Délégation par la Commission « Espaces protégés », cette dernière a proposé au CNPN Plénier un avis favorable assorti de réserves (qui, si elles ne sont pas levées, valent avis défavorable) et de recommandations. Les réserves et recommandations sont indiquées ci-après.

Suite à la présentation du contexte et des enjeux du projet de PNR par la représentante du Préfet de Région et de la proposition émise par la Commission « Espaces Protégés » le CNPN Plénier entend les rapporteurs.

Les rapporteurs présentent leur rapport mis à disposition des membres du CNPN. Ils soulignent l'évolution positive notable de la deuxième version de la charte mise à leur disposition début juin 2024. Des progrès importants sont observés dans sa rédaction et sa structuration, avec une réduction du nombre de mesures, de dispositions et sous-dispositions. La partie actualisée du projet de charte est bien rédigée et sa structure est opérationnelle. La gouvernance prévue dans le cadre du futur syndicat mixte à la carte est disponible et présentée. Néanmoins un travail important est encore nécessaire et différentes mesures restent à préciser. Le plan du PNR est incomplet et, en l'état, ne peut pas jouer de façon satisfaisante son rôle dans la hiérarchie des normes établie avec les documents d'urbanisme et comme projet de territoire abouti articulé avec la charte. Ils font part du fort engagement en faveur du projet de PNR des élus et d'acteurs du territoire, du Département et de la Région, qu'ils ont observé lors de leur visite de terrain.

Le CNPN Plénier a ensuite délibéré sur le projet de charte du projet de Parc Naturel Régional « Comminges Barousse Pyrénées » et procède au vote.

Le Conseil national de la Protection de la Nature émet un avis favorable à l'unanimité (19 votes pour) avec des réserves et des recommandations suivantes sur le projet de charte du projet de création d'un Parc Naturel Régional Comminges Barousse Pyrénées.

Le CNPN souligne que le territoire du projet de PNR abrite des richesses naturelles et paysagères d'intérêt national que le projet de charte doit conforter, tant pour le territoire que pour l'image de l'outil PNR. Le CNPN salue la volonté de l'État de distinguer ce territoire d'exception, avec l'envoi par le préfet de Région Occitanie d'un courrier avec une annexe technique circonstanciée. Il rappelle que le CNPN rend des avis scientifiques et techniques, hors calendrier de circonstance et il salue la volonté de la Région Occitanie de réussir le projet de charte à venir du projet de PNR « Comminges Barousse Pyrénées », tout en s'interrogeant sur l'opportunité de solliciter pour information le projet de charte avant sa mise à l'enquête publique.

Le CNPN précise que si la présentation de la stratégie globale est désormais claire et bien posée, le projet de charte reste à améliorer et à finaliser. La version finale à venir qui fera foi sera celle mise à l'enquête publique. A cet égard, le CNPN demande que ses réserves soient levées et que les recommandations formulées soient intégrées au projet de charte mis à l'enquête publique.

1 – RESERVES ASSORTIES AU VOTE DU CNPN

1 – 1 - LE PLAN DU PNR

Finaliser le plan du PNR et lui donner de l'opérationnalité, notamment en :

- atténuant ou supprimant les zonages jointifs (ex PNR de l'Ariège), afin de visualiser clairement le périmètre du projet de PNR ;
- reprenant au plan du PNR les continuités écologiques concernées figurant au SRADDET Occitanie, notamment celles « sous pression » (selon le diagnostic), et en articulant le plan avec la réserve et les recommandations sur les continuités écologiques ;
- complétant le plan du PNR avec les « coupures d'urbanisation » (mentionnées en légende mais difficiles à voir ou absentes sur le plan), en les définissant comme des limites significatives entre zones urbanisables et non urbanisables ou de longueur d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) sur les voies de communication à maintenir non urbanisables, les zones paysagères, les zones urbanisables, les points noirs paysagers (actuellement peu nombreux et difficiles à localiser, ce qui questionne quant à leur repérage), en articulation avec la réserve sur l'urbanisme et les recommandations sur les continuités écologiques et les paysages ;
- procédant par des zonages quand la nature de la mesure le permet plutôt que par pictogrammes (en l'état, difficiles à localiser, comme les « *points noirs paysagers* », les « *obstacles aux cours d'eau* », ...) ;
- localisant plus précisément les espaces à enjeux concernés par l'article L. 362-1, 2° du code de l'environnement et les aires protégées existantes ou projetées ;
- spatialisant les zones n'ayant pas vocation à accueillir des installations de production d'énergies renouvelables (photovoltaïques, éoliennes, hydrauliques...) et pour les zones où cela est possible, prévoir la spatialisation des projets dits de « grande surface » (hors toiture), en l'articulant avec la réserve sur les énergies renouvelables (ENR) ;
- produisant l'annexe cartographique au moins au format A3 en termes d'opérationnalité.

1 – 2 – L'URBANISME

Donner à la charte et au plan du PNR la dimension attendue de document planificateur supérieur en termes d'orientations d'aménagement du territoire, afin que les documents d'urbanisme puissent les décliner et être mis en compatibilité.

Ceci implique de :

- lister, dans l'annexe de la charte relative aux dispositions pertinentes, celles qui sont à reprendre de manière opérationnelle dans les documents d'urbanisme ;
- lister les communes concernées par la définition « Secteurs de développement de l'urbanisation à maîtriser » et leur attribuer les dispositions et les engagements correspondants ;
- doter toutes les communes de documents avec les engagements circonstanciés, afin que l'article L. 131-7 du code de l'urbanisme pour la mise en compatibilité soit pleinement applicable ;
- renforcer l'engagement des communes et des intercommunalités, en remplaçant « *Traduisent les dispositions pertinentes en matière d'urbanisme et de gestion économe de l'espace dans leurs documents d'urbanisme* », par « *Mettant en compatibilité les documents d'urbanisme, selon l'article L. 131-7 du code de l'urbanisme, avec les dispositions pertinentes...* ».

1 – 3 - LE PATRIMOINE NATUREL

Définir et affirmer une stratégie en matière de protection du patrimoine naturel, notamment en :

- l'articulant avec le Plan d'Actions Territorial (PAT) Occitanie et en incluant des projets complémentaires d'aires protégées ou de reconnaissance en zone de protection forte (ZPF) avec le plan de Parc (cartographie des espaces concernés) ;
- précisant l'ambition de la charte en termes de protection d'espaces naturels (comme les cœurs de nature, les réservoirs de biodiversité), avec des objectifs surfaciques (création et/ou extension du réseau d'aires protégées (Réserve naturelle, Arrêté de biotope, Réserve biologique) et de reconnaissance en ZPF (Espace naturel sensible, CEN, ...), les outils de protection mobilisés, la liste des projets identifiés et en précisant des chiffres-clés (tableau récapitulatif des aires protégées et de leur surface, notamment en ZPF), en prévoyant de :
 - dresser le bilan des statuts et des espaces potentiellement éligibles à la reconnaissance en ZPF selon l'article 2-2 du décret n° 2022-527 du 12 avril 2022 relatif aux zones de protection forte ;
 - affirmer le rôle du syndicat mixte pour mobiliser les collectivités, les propriétaires et les exploitants des espaces naturels potentiels à enjeu de conservation, comme les « cœurs de nature » ;
 - attribuer des moyens d'une animation territoriale dédiée, afin de susciter leur protection suivant l'article 2-I ou leur reconnaissance en ZPF suivant l'article 2-II du décret ZPF ;
- disposer d'indicateurs de réalisation en termes de surfaces et reposant sur un échéancier ;
- disposer des engagements pour réussir la Stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP) dans le cadre du PNR ;
 - de la Région, pour instruire ou soutenir les projets de création d'aires protégées avec son outil dédié « Réserve naturelle régionale » reconnu en ZPF par l'article 2-1 du décret ZPF ;
 - des Départements, pour proposer les ENS éligibles à la reconnaissance en ZPF selon l'article 2 -II du décret ZPF ;
 - des communes et des intercommunalités, pour proposer ou soutenir la création d'aires protégées suivant l'art 2 – I du décret ZPF ;
- préciser la stratégie en matière de Plans Nationaux d'Action suivant les espèces emblématiques concernées et la responsabilité du territoire : pilotage, contribution, réalisation d'actions de protection ;
- préciser la stratégie en matière de cohabitation avec la grande faune, et tout particulièrement l'ours, dont le territoire du futur PNR a connu la disparition dans les années 90 mais en même temps, grâce notamment à l'implication de certains élus, son retour par les réintroductions de 1996, 1997 et 2006. Des mesures concrètes devraient être proposées, par exemple en favorisant le développement d'un tourisme autour de ces espèces, en accompagnement du pastoralisme, en médiation/ animation/sensibilisation, ... ;
- clarifier l'action du PNR en projet concernant les sites Natura 2000, désormais de compétence régionale, dont les animateurs vont être intégrés dans la gouvernance du PNR en projet avec, potentiellement, un bilan des DOCOB et une dynamique à renforcer. Les sites Natura 2000 couvrent en effet 23 % du territoire et y constituent un des outils majeurs de conservation intégrant des activités humaines (pastoralisme, foresterie, ...).

1 – 4 - LES CONTINUITES ECOLOGIQUES

Affirmer l'unité et la fonctionnalité écologique du territoire en s'appuyant sur l'infrastructure naturelle constituée par les continuités écologiques, notamment en :

- identifiant les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques, dont ceux dits « *sous pression* » (dont leur cartographie au plan du PNR) et les zones paysagères à préserver en priorité, en prévoyant un classement adapté dans les documents d'urbanisme (cf. recommandations) et des mesures de gestion pour maintenir ou restaurer leurs fonctionnalités écologiques.

1 – 5 – LA FORET

Constituer un réseau fonctionnel et significatif de « Vieilles forêts » (selon la définition scientifique) :

- mobiliser les données disponibles d'inventaires des « vieilles forêts » et les données « vieilles forêts » sous pression d'exploitation, afin d'identifier les sites à protéger ;
- accompagner les propriétaires privés et les communes forestières dans la prise en compte des « vieilles forêts », et leur destination avec celles « En sylviculture », « Hors sylviculture », « protection forte », notamment en mobilisant une animation dédiée ;
- répondre à l'objectif de mise sous protection forte affichée par la Stratégie nationale biodiversité et la Stratégie régionale biodiversité de la région Occitanie ;
- prévoir des indicateurs (%) de vieilles forêts « En sylviculture », « Hors sylviculture », et en « zone de protection forte », en objectif et en temporalité .

Développer une gestion forestière soutenable :

- intégrer les enjeux de biodiversité et paysagers (notamment en s'inspirant et en renforçant les préconisations nationales de l'ONF) à la gestion forestière (coupes, débardage) domaniale et communale et y inciter, pour la forêt privée, par une animation dédiée ;
- faire précéder les projets de desserte forestière d'inventaires écologiques, et analyser leurs impacts, y compris paysagers, afin d'évaluer la pertinence de leur réalisation en s'appuyant sur l'avis du futur conseil scientifique et prospectif (CSP) ;
- revoir la disposition 4 sur l'équilibre « agro-sylvo-cynégétique » pour veiller à ce qu'elle ne s'écarte pas des missions d'un PNR.

1 – 6 – LES ENERGIES RENOUVELABLES (ENR)

Affirmer l'équilibre entre les enjeux patrimoniaux et paysagers du territoire et ceux de la transition énergétique, en :

- clarifiant la thématique « Stockage de l'énergie », et se demander si elle ne relève pas de l'aménagement du territoire (impliquant, dans ce cas, d'en faire une localisation sur le plan du PNR, de l'intégrer dans les documents d'urbanisme et de vérifier sa compatibilité avec la charte du PNR) ;
- précisant comment les zones n'ayant pas vocation à accueillir des installations de production d'énergies renouvelables sont définies en s'appuyant notamment sur les objectifs de qualité paysagère, les enjeux de protection du patrimoine naturel et les continuités écologiques ;
- clarifiant ce que sont des projets d'installations photovoltaïques de « *grande surface* » et en précisant leur articulation éventuelle avec un Plan Climat Air-Énergie Territorial (PAECT) et leur compatibilité avec un projet de PNR ;
- précisant le calendrier et la méthode du « *plan paysage de transition énergétique* » et de la « *stratégie partagée de développement des ENR* », et leur articulation, qui en tout état de cause devraient être partie intégrante de la charte, dont le plan abouti en conséquence du PNR, et en articulation avec le cahier des paysages, dont ses objectifs de qualité paysagère .

2 – LES RECOMMANDATIONS

Ces recommandations sont à traduire dans la charte en dispositions, ou sous-dispositions, rôle du syndicat mixte et engagements des différents signataires, avec des formulations fortes et claires traduisant les engagements.

2 – 1 - PROJET DE CHARTE : PRESENTATION ET STRUCTURATION

Recommandations :

La présentation et la structure de la deuxième version de la charte ont largement pris en compte les recommandations du courrier du 15 avril 2024 du Préfet de Région : amélioration de la structuration et de la rédaction, réduction du nombre de mesures et simplification de leur titre, réduction du nombre de dispositions et sous-dispositions (même si certaines restent encore à préciser). La partie retravaillée est bien rédigée, sa structure est opérationnelle. Sa lecture est « autoportante » et peut se faire sans avoir besoin de se reporter à d'autres documents comme le diagnostic territorial. La présentation de la stratégie du PNR est désormais claire et cohérente. Des détails sont encore à améliorer :

- relecture pour bien gérer les cohérences dans les enchaînements entre enjeux, axes, orientations et mesures ;
- bien définir le terme « mesures prioritaires » et justifier le choix de celles-ci ;
- une présentation globale et explicite de la stratégie relative à la préservation des patrimoines naturels manque dans le document de charte (voir le paragraphe consacré à ce sujet). Elle pourrait être faite dans la partie 2 (stratégie du PNR, axe 3) ;
- le travail sur la formalisation des engagements des signataires réalisé sur quelques mesures doit être poursuivi pour l'ensemble de celles-ci.

Concernant la poursuite de la rédaction de la charte, le travail principal se situe désormais au niveau des différentes mesures. Si les dispositions et sous-dispositions sont désormais en nombre limité et globalement bien conçues, un nombre significatif d'entre elles restent à préciser. Surtout, il convient d'affiner et d'affirmer de façon plus déterminée les engagements des signataires. Ceci concerne plus particulièrement certaines mesures, dont le détail se trouve dans les recommandations qui suivent.

2 – 2 - LA MAITRISE DE LA CIRCULATION DES Véhicules Terrestres à Moteur (VTM)

Recommandations :

- localiser le périmètre des zones à enjeux sur le plan du PNR et sur les territoires communaux concernés en annexe cartographique ;
- compléter le tableau des priorisations en annexe avec un échéancier d'adoption des arrêtés municipaux encadrant la circulation des VTM sur les voies et chemins ouverts à la circulation dans les zones à enjeux ou au niveau des territoires communaux ;
- compléter l'engagement des communes concernées avec un calendrier d'adoption des arrêtés municipaux, en lien avec le tableau, dont à court terme (3/5 ans ?) pour celles à forts enjeux. En l'état, tous les arrêtés municipaux devraient être pris à mi-parcours de la charte ;
- prévoir un indicateur de suivi/réalisation.

2 – 3 - LA MAITRISE DE L’AFFICHAGE PUBLICITAIRE

Recommandations :

- faire de l'annexe « *La réglementation de la publicité extérieure et signalétique routière d'information locale* », la référence de tous les Règlements locaux de publicité communaux et intercommunaux, et veiller à sa rédaction dans des termes prescriptifs en tant que mesures et dispositions de la charte ;

- produire, en priorité, la charte graphique et l'imposer comme référence opérationnelle ;
- prévoir un engagement circonstancié dans le cadre du transfert de la police de la publicité aux mairies, effectif depuis le 1er janvier 2024 ;
- prévoir l'engagement clair et volontaire (il ne s'agit pas seulement de s'assurer) des EPCI et des communes quant à l'application de la mesure sur la maîtrise de l'affichage publicitaire selon un calendrier de moyen terme (en l'état, à mi-parcours de la charte, l'application devrait être réalisée, avec une mesure prioritaire pour y parvenir).

2 – 4 - LA GOUVERNANCE

Recommandations :

Le syndicat mixte et son insertion dans le paysage institutionnel

- la fusion entre le futur syndicat mixte du PNR et l'actuel Pôle d'Equilibre Territorial et Rural (PETR) Comminges Pyrénées est une réponse opérationnelle à l'insertion politique du futur PNR. Ce choix est incontestablement une façon d'inscrire rapidement le syndicat mixte du PNR comme acteur incontournable du territoire. La mission de préfiguration prévue dès 2025 sera essentielle pour avancer sur les questions que posera cette fusion : organisation politique et fonctionnement du futur syndicat mixte en 2 puis 3 pôles et formalisation d'objectifs ciblés pour chacun d'entre eux, gestion des ressources humaines et des relations de travail entre pôles et équipes, prise en compte de la grande extension géographique du futur PNR, relations avec les EPCI, portages et complémentarités avec les autres PETR concernés par le Parc. Il est important à veiller à ce que la simplification du paysage institutionnel lié à une fusion PNR/PETR ne soit pas remise en cause par une complexité interne ;
- ainsi, le projet d'organigramme et d'effectifs projetés au 1er janvier 2028 avec un effectif prévu de 51 ETP, isole bien les pôles GEMAPI et SCOT et urbanisme durable. En revanche le pôle « charte » n'apparaît pas en tant que tel. Il semblerait qu'il relève de plusieurs directions adjointes. Cette complexité d'organisation - ou peut-être simplement de lecture - est à résoudre ;
- les projets de statut du syndicat mixte et le plan de financement pour les trois premières années du classement sont à produire rapidement. Leur absence rend impossible l'évaluation de l'adéquation de l'ambition du projet aux moyens espérables.

La gouvernance élargie

La gouvernance élargie visant à favoriser l'implication citoyenne et de bonnes connexions entre le PNR et ses actions avec les préoccupations du territoire paraît à la fois simple et efficace. Le CNPN recommande cependant :

- de prévoir un comité des signataires de la charte afin de constituer une instance de dialogue plus large que les représentants des signataires dans le comité syndical. Ceci permettrait de faciliter le suivi des réalisations et des engagements et pourrait se limiter à une rencontre annuelle ;
- d'intégrer dans les futurs statuts du syndicat mixte le conseil scientifique et prospectif en prévoyant notamment sa capacité d'auto-saisine, la présence de son président ou de son représentant aux instances de gouvernance du syndicat mixte et les moyens pour qu'il s'exprime et vulgarise ses expertises et avis (site internet, publication de ses productions, ...) ;
- pour les instances consultatives la charte présente leurs missions et les grandes lignes de leur composition. Le risque d'essoufflement de ce type d'instances est réel. Il est important de leur donner une place claire, d'utiliser leurs travaux dans la décision et de leur affecter les moyens nécessaires (temps d'animation avec un agent du parc, méthodes d'animation permettant à chacun de s'exprimer, quel que soit son niveau de culture, ses origines sociales ; prise en charge des frais de déplacement et éventuellement dédommagement pour le temps passé.

2 – 5 - L'URBANISME

Recommandations :

- prioriser la réalisation d' Atlas de la Biodiversité Communale (ABC) dans les communes concernées par des zones potentiellement aménageables (en dresser la liste et cartographier) et s'appuyer dessus pour réfléchir aux projets d'aménagement, notamment en termes de zones urbanisables, de continuités écologiques et d'intégration paysagère ;
- préciser, en l'état des informations, la contribution à l'objectif « Zéro artificialisation nette » (ZAN) du territoire, charte et SCOT, en s'appuyant sur le SRADDET Occitanie qui est en cours de mise à jour pour intégrer l'enjeu ZAN de la loi Climat et résilience.

2 – 6 - LE PATRIMOINE NATUREL

Recommandations :

- la mesure 3.2.1, consacrée à la connaissance et à la sensibilisation à la biodiversité est à améliorer :
 - mieux gérer les liens et complémentarités avec la mesure 1.2.2 « Augmenter la capacité d'agir collectivement par la sensibilisation aux enjeux environnementaux » ;
 - gérer les relations et complémentarités avec la mesure 3.2.2. La sous-disposition 2.3 de la mesure 3.2.1 : « conserver les espèces menacées par la mise en place de dispositifs adaptés » ne semble pas à sa place et ne porte pas de contenu. A l'inverse, la disposition 1 de la mesure 3.2.2 relève de la connaissance. Comme cela a déjà été indiqué la formalisation d'une stratégie globale vis-à-vis de la protection et de la gestion de la biodiversité est un préalable nécessaire pour parvenir à une bonne cohérence entre mesures.
- produire et annexer à la charte la liste des espèces sauvages et des habitats naturels où le territoire est en responsabilité, en intégrant notamment les PNA (Grand Tétrás, Desman, Vautours Fauve et Percnoptère, Gypaète, Milan royal, etc.) et les espèces emblématiques (Ours, ...), le bilan des états de conservation au titre de l'article 17 de la Directive Habitat, faune et flore et la liste des habitats naturels du règlement européen « *Restauration de la Nature* » ;
- promouvoir ou développer la gestion des espaces reconnus en zone de protection forte (ZPF) selon l'article 1 du décret du 12 avril 2022 sur les ZPF, notamment dans la disposition 1 de la mesure 3.2.2 ;
- finaliser le contenu de la mesure 3.3.2 consacrée au patrimoine géologique, en :
 - veillant à aborder le patrimoine géologique dans sa double dimension, naturelle et culturelle, comme le fait l'inventaire national du patrimoine géologique ;
 - précisant les mesures de protection envisagées en prévoyant la création d'une Réserve naturelle nationale à vocation géologique polynucléaire (ou d'une Réserve naturelle régionale (RNR), sur la base des nombreux sites inscrits à l'inventaire national du patrimoine géologique et de la carte « « Localisation des sites géologiques remarquables » annexée au plan du PNR (voir MES 3-3-2) ;
- revoir la dernière sous-disposition de la disposition 2 et la disposition 3 consacrées aux milieux souterrains qui, dans leur formulation actuelle, sont déconnectées des enjeux géologiques et manquent de maturité. Un travail avec l'ensemble des acteurs concernés est nécessaire ;
- accompagner et soutenir les initiatives publiques ou émergeant de la société civile autour de la protection des écosystèmes glaciaires et postglaciaires. Des lambeaux glaciaires et des écosystèmes primaires postglaciaires se situant au sud du périmètre constituent un nouvel enjeu majeur de conservation de portée nationale, voire internationale, figurant dans la Stratégie Nationale Biodiversité 2030 (action 1-11) et le discours du Président de la République lors du One Planet Polar Summit en 2023 ;

- limiter à 10 % le nombre de lacs de montagne empoisonnés, et restaurer les autres lacs en éradiquant les espèces allochtones. Les lacs de montagne constituent un patrimoine naturel dénaturé avec les introductions d'espèces allochtones, ce phénomène est amplifié par le dérèglement climatique.

2 – 7 - LES CONTINUITES ECOLOGIQUES

Recommandations :

- identifier les aménagements faisant obstacle aux continuités écologiques et prévoir une stratégie avec calendrier et engagements pour les résorber, avec indicateurs de réalisation ;
- assurer la continuité territoriale et favoriser la fonctionnalité écologique des continuités écologiques (versus corridors) en leur donnant, suivant le cas, un statut adapté, comme : Espaces de Continuités Ecologiques (selon les articles L. 113-29 et 30 du code de l'urbanisme, Espace Boisé Classé (selon les articles L. 113-1 et 2 du code de l'urbanisme)) ou avec un règlement adapté du PLU garantissant leur intangibilité (selon l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme), avec les engagements correspondants ;
- rappeler que la mise en compatibilité des documents d'urbanisme pour protéger les continuités écologiques s'appuie sur l'article L. 131-7 du code de l'urbanisme et doit être réalisée sous 3 ans à compter de l'approbation de la charte.

2 – 8 - LA FORET

Recommandations :

- articuler et clarifier les forêts patrimoniales, les forêts anciennes, les vieilles forêts, les forêts matures, la trame de vieux bois, ... Il est attendu non seulement une définition du vocabulaire mais aussi, si possible, une simplification du nombre de termes mobilisés ; pour exemple : <https://www.conectfor.org> ; <https://revueforestierefrancaise.agroparistech.fr/issue/view/561> ;
- clarifier la destination des « forêts patrimoniales » au plan du PNR en distinguant les « vieilles forêts » et les différents types de « forêts patrimoniales » ;
- traduire de manière opérationnelle le travail annoncé sur la zone de la Barousse avec l'ONF et les COFOR sur la stratégie de protection des vieilles forêts ;
- décliner la fiche action 4.1 du Programme Régional de la Forêt et du Bois 2019/2029, en particulier pour développer une trame forestière, notamment sur la base des « vieilles forêts », des habitats naturels forestiers protégeables et du cortège d'espèces associées ;
- décliner et enrichir localement le volet de « Protection des forêts patrimoniales (vieilles forêts) » du « Plan Régional d'action Arbre et Carbone Vivant », de la Région Occitanie ;
- profiter de l'engagement des communes forestières (30 % de la surface forestière) et de l'État (ONF) pour décliner les recommandations ci-avant ;
- Envisager, comme le prévoit la note technique de 2018 sur les PNR, les principes d'un partenariat, avec les acteurs forestiers, publics et privés, partenariat qui devra être confirmé par une convention spécifique avec ces acteurs, tant pour la déclaration d'intention de réussir collectivement le projet de charte que pour collaborer sur certains thèmes et enjeux. Et identifier, selon un calendrier prévisionnel, les objectifs à atteindre, comme la création de réserves biologiques, la mobilisation de l'outil foncier « *Espaces naturels sensibles* », en lien avec le CRPF, et l'intégration de trames de vieux bois, de la libre évolution et des forêts subnaturelles.

2 – 9 - LE PAYSAGE

Recommandations :

- La prise en compte du paysage dans le projet de charte est une base satisfaisante qu'il importera de préciser dans la suite de l'élaboration de la charte et, surtout, dans les premières années de sa mise en œuvre ;
- La référence à la définition de la Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage ne figure pas dans le document de charte, et le cahier des objectifs de qualité paysagère n'évoque pas la dimension de la perception des paysages par les populations. C'est pourtant une dimension importante et il conviendra de la développer dans le plan de paysage qui est prévu dans la disposition 1 de la mesure 1.3.1, comme dans la disposition 1 de la mesure 3.3.1. A ce jour, la charte n'est pas suffisamment explicite sur ce point ;
- D'une façon générale, il convient de bien veiller à l'articulation entre les dimensions matérielles et immatérielles du paysage. Ceci suppose de ne pas se limiter à une approche du paysage par les experts mais d'impliquer les citoyens dans son analyse et l'identification de priorités d'action ;
- Lister dans le rapport de charte les différents points noirs paysagers portés sur le plan. Préciser leur nature et établir un calendrier pour les résorber avec les engagements correspondants afin de gagner en opérationnalité ;
- S'interroger si la définition des « paysages remarquables » se limite aux sites classés ou en voie de l'être, et s'il ne faudrait pas plutôt l'élargir au regard de la mission plus large de protection des paysages des PNR (disposition 3, mesure 3.3.1) ;
- Les facteurs structurants les paysages présentés dans les dispositions de la mesure 3.3.1 relèvent principalement des activités agricoles et forestières mais il serait préférable de privilégier une entrée plus large sur l'ensemble des activités humaines les modifiant (même si l'architecture fait l'objet d'une disposition dans la mesure 1.3.1) ;
- Les précisions à apporter sur le paysage dans la charte devront se traduire par une évolution vers des engagements plus précis des signataires.

2 – 10 - L'EAU ET LA PROTECTION DES MILIEUX AQUATIQUES

Recommandations :

- Malgré le travail réalisé dans la version 2 sur la thématique de l'eau (fusion des anciennes mesures 3.1.1 et 3.1.2 dans une nouvelle mesure 3.1.1, reprise et précision des dispositions) un travail important reste à conduire. Les dispositions et sous-dispositions proposées sont nombreuses et renvoient à une grande diversité de compétences tant thématiques qu'institutionnelles. La place que pourrait prendre le futur PNR dans le paysage des acteurs de l'eau et sa valeur ajoutée potentielle ne sont pas explicites. Les dispositions de la nouvelle mesure 3.1.1, mais aussi celles de la mesure 3.1.2, certes de façon plus atténuée, doivent être conçues en s'appuyant sur l'organisation locale de la gouvernance de l'eau, condition pour arriver à préciser le rôle et les missions qui seront portées par le PNR. Pour y parvenir une cartographie des acteurs de l'eau ainsi qu'un travail d'échanges avec eux sont nécessaires.

2 – 11 - LE PATRIMOINE CULTUREL

Recommandations :

- Le patrimoine culturel est abordé dans ses différentes dimensions (matérielles et immatérielles) et dans ses différentes temporalités (préserver et partager le patrimoine du passé, le faire vivre et le valoriser dans le présent, construire de nouveaux patrimoines dans une perspective de création permanente). La charte des Droits Culturels en Comminges Pyrénées est également un atout fort. Cette thématique n'appelle pas de recommandation si ce n'est deux conseils : veiller à une bonne articulation entre patrimoines culturel et naturel ;

identifier et développer des actions innovantes comme l'action sur l'archéologie des territoires portée par Clément Venco ou l'école Être et ses formations aux métiers des deux mains, deux expériences prometteuses qui ont été présentées lors de la visite des rapporteurs.

2 – 12 - LES ENERGIES RENOUVELABLES

Recommandations :

- identifier clairement la stratégie et les priorités dans la charte en s'appuyant notamment sur la cartographie réalisée par les services de l'État (<https://macarte.ign.fr/carte/1X3jxe/Carte-EnR-Grand-public>) pour les zones potentielles au plan du PNR ;
- définir une doctrine pour encadrer les propositions des communes de Zones d'accélération des ENR (ZAENR), en rappelant que les propositions communales de ZAENR dans un PNR sont faites en concertation avec le syndicat mixte gestionnaire (2° du II de l'article L. 141-5-3 du code de l'énergie). A cet égard, au titre du principe de précaution et des missions des PNR, les propositions actuelles de ZAENR mériteraient d'être concertées au niveau du territoire de projet ;
- définir aussi une doctrine de limite surfacique et d'intégration paysagère et écologique de réalisation des projets d'installations photovoltaïques (compte tenu de leur impact non négligeable sur la biodiversité et les paysages) et de méthanisation ;
- renseigner plus précisément, notamment au plan du PNR, la nature et l'étendue des projets énergétiques.

2 – 13 – L'AGRICULTURE ET L'ALIMENTATION

Recommandations :

- aborder réellement la question alimentaire et en particulier celle de l'accès à une alimentation de qualité pour tous (mesure 2.1.1) en précisant les principaux enjeux que porteraient le ou les futurs projets alimentaires territoriaux (PAT) à l'échelle du territoire ;
- hiérarchiser et prioriser les sous-dispositions concernant l'accompagnement de l'évolution des pratiques agricoles en référence aux modèles d'agriculture que le PNR souhaite accompagner ;
- dresser un bilan des acteurs concernés par l'agriculture et l'alimentation pour se repérer dans ce paysage institutionnel et construire des partenariats solides et actifs ;
- accompagner l'évolution des pratiques agricoles et du pastoralisme avec les organisations agricoles, chambres d'agriculture, groupes de développement agricole, syndicats, ... C'est avec eux qu'il faut fixer des priorités partagées, faire des choix et s'engager collectivement, par exemple sous forme d'une convention cadre de coopération ;
- prévoir une disposition concernant la coexistence avec le tourisme comme avec la grande faune dont l'ours.

2 – 14 – LE TOURISME

Recommandations :

- programmer avec un calendrier et des objectifs la réalisation du « *Schéma de cohérence des activités de pleine nature* », dont des points pourraient s'intégrer à la charte par une anticipation de principe (référence cartographique, engagements, ...), afin de l'officialiser ;
- cartographier les acteurs du tourisme, dont les offices de tourisme, afin d'évaluer la plus-value apportée par le PNR, dont déjà leur mise en réseau soutenu par l'engagement des communes et des intercommunalités, dans l'objectif commun de cohérence et de complémentarité d'offres touristiques, la satisfaction des touristes et l'économie du territoire ;

- structurer l'offre touristique du territoire en concertation avec les différents offices du tourisme et opérateurs, et développer un tourisme maîtrisé (en termes d'activités, de répartition, de sur-fréquentation de sites, de cohabitation avec le pastoralisme), intégrant le respect et l'interprétation de la nature ;
- instaurer et animer un espace d'anticipation et de réflexion, en articulation avec le plan « Montagnes d'Occitanie 2025 », afin de construire et porter un projet novateur par rapport au modèle des stations de ski de moyenne et plus haute altitude, confronté aux effets du dérèglement climatique (enneigement, températures), intégrant notamment comme piste de réflexion : les limites altitudinales non dépassables des domaines skiables, l'absence de recours à la neige de culture, la requalification architecturale et paysagère de stations de ski, la reconversion de certaines stations de ski en stations 4 saisons en tenant compte des enjeux de paysage et de biodiversité, notamment en termes de dérangement accru de la faune ;
- prévoir un calendrier et des objectifs pour publier les formalisations de construction et de portage du modèle des stations de ski.

2 – 15 - LE SYSTEME DE SUIVI-EVALUATION ET SES INDICATEURS

Recommandations :

- Le dispositif de suivi-évaluation est à terminer pour qu'il puisse être évalué et surtout pour qu'il puisse assurer un de ses rôles important dans une charte : donner à voir son caractère opérationnel et l'effet concret attendu par la mise en œuvre de la charte et de ses mesures. Il convient en particulier de : prévoir des questions évaluatives, base sur laquelle élaborer les indicateurs pertinents, élaborer l'annexe « synthèse des indicateurs de suivi des mesures » avec pour chaque indicateur, une définition, des principes de calcul, la formulation de valeurs initiales et d'objectifs cibles.

Le président de la commission Espaces
protégés du Conseil national de la protection
de la nature



Philippe BILLET

Le président du Conseil national de la
protection de la nature



Loïc MARION